

地域における「保育計画」の作成過程の諸問題

桜井 慶一

Some Problems on the Plannings of Day Care Services in Local Area

Keiichi Sakurai

1. はじめに

緊急保育対策等5か年事業（以下、「緊急対策」と略記する。）が95年4月から開始された。「緊急対策」は、周知のように、94年12月16日の厚生、文部、労働、建設の4省合意に基づく「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（通称“エンゼルプラン”）の一部具体化策として、12月18日の厚生、大蔵、自治3大臣により合意されたものである。「緊急対策」の大きな特徴の一つは、多様な保育ニーズに対応するために各保育サービスについて具体的な整備目標数値を定め、地方自治体と一体となって計画の達成を図ろうとしている点である。そのため、95年3月末には、厚生省内に「地方児童育成計画指針策定委員会」を設置し、6月27日には計画づくりのためのガイドライン＝「児童育成計画策定指針」（以下、指針と略記する。）やそのニーズ調査のためのモデル＝「子育てサービスの利用状況・意向調査」（以下、「意向調査」と略記する。）も公表した¹⁾。さらに95年度事業として10都道府県、100市町村を計画作成のモデル自治体に指定し、「地方版エンゼルプラン」の策定を積極的に促す政策を実施した。その結果、新潟県でも上越市、新発田市、越路町の3市町村を含む、全国83の地方自治体が計画づくりに名乗りをあげ、さらに後で検討する新潟県のように、厚生省の補助金を得ての「モデル事業」ではなく独自に計画づくりに取り組むところも出てきている²⁾。

その計画の構想は、90年からはじめられている「老人保健・福祉計画」（ゴールドプラン）を模したもので

あるが、地方版エンゼルプランはそれらとは異なり、地方自治体に全く法的な策定義務は課せられていないものである。しかし、就労と子育ての両立支援は全国的課題でもあること、厚生省の指針にもとづき計画づくりをした市町村への補助金の優先的配分が予定されていること、96年度も全国10道府県100市町村を対象にした計画策定の予算措置が継続していることなどから、今後かなりの市町村、道府県で計画づくりは進展していくものと予測される。

少子・高齢社会における車の両輪である子どもを対象とした「エンゼルプラン」およびその具体化の「緊急対策」が、特別な国家政策として打ち出されたことは、保育事業がようやく介護と並び公的な社会化への道を歩みはじめたものとして正当に評価すべきことである。しかし一方で憂慮すべきことは、一般には「利用しやすい保育所づくり」「子育ての社会的支援」を積極的に応援すると考えられているその計画づくりが、全く行われる気配がなかったり、計画されている場合でも、地域によっては保育所の統廃合なども目的とするなど必ずしもそのような展開になっていないこと³⁾、さらにその計画づくりの多くが行政主導で行われていることもあり、その理解・反応に関連する保育所（者）団体においてすら必ずしも適切なものではないように筆者には感じられることである⁴⁾。そして何よりも今日問題とすべきことは、「緊急対策」についての具体的問題点についての指摘が、筆者がすでに発表した簡単な論稿以外にはほとんどなされていないことであろう⁵⁾。

検討すべき問題点が多いが、ここではすでに各市町村によりはじめられている計画づくりにいそぎ役立たせるために、(1) 地方版エンゼルプランと「緊急対策」の関連上の諸問題、(2) 内容や方法など計画策定過程の諸問題、(3) 「緊急対策」に示された整備目標数値の目標量、内容等々の抱える諸問題、の3点について次節以下で簡単に検討を加えてみたい。

以下、本小稿では(1) および(2) の課題については、厚生省の指針と現在計画作りをすすめている市町村の例などを参考に分析し、(3) の課題については、95年3月に策定・公表された新潟県の新「社会福祉計画」を中心に、地域における保育計画の在り方、サービス目標量およびその内容等々についての問題点を具体的に考察しておきたい。先にも述べたように新潟県のそれは、国の指定を受けたモデルの計画ではなく、新潟県独自で自主的に策定したものであり、しかも保育対策は総合的な社会福祉計画の一部分にすぎないものである。しかし、国の「緊急対策」に示された整備目標数値を踏まえた計画であること、都道府県単位の計画と

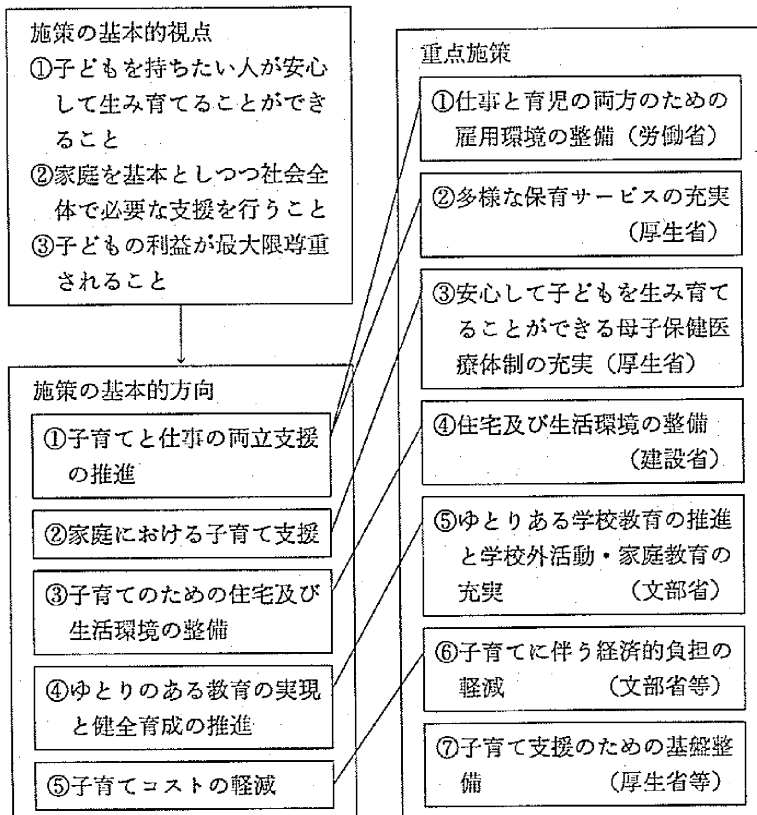
しては現時点(95年11月)での、全国唯一の完成しているものであることから検討資料としてとりあげる意義があると思われる。筆者自身も現在、若干ではあるが、直接、間接にそれらの計画づくりに関わっている。とり急ぎ問題点を整理しておきたい所以である⁹⁾。

2. “エンゼルプラン”と「緊急対策」の関連上の諸問題

エンゼルプランは良く知られるように94年度における、旧連立与党時代からの「少子・子育て」対策としての「エンゼルプラン・プレリュード」の発展として位置付けられるものである。それは本来、子どものための具体的な“総合計画”として作成されなければならないものであった。しかし、冒頭で述べたように結局打ち出されたものはあくまで、「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(傍点筆者)であり、けっして具体的な「今後の子育て総合支援計画」とはなかった。

いわゆる「エンゼルプラン」の基本方向と重点施策

表(1) エンゼルプランの基本方向と重点施策



(出所)「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」

は、表(1)のようなものである。表からも分かるように、「エンゼルプラン」は大きく5点の施策の基本方向と7点の重点施策を掲げているが、今回始められた具体的な「緊急対策」は、その重点施策中の②の「多様な保育サービスの充実」に主に対応した、全体の計画からみたらほんの一部分にすぎないものである。厚生省の指針には、「児童育成計画を策定するにあたっては福祉・保健の分野はもとより、労働、教育、住宅の分野も含め、総合性を持たせた計画とすることが望ましい」とあり、さらに指針冒頭では計画策定の基本的視点の一として、「子どもの視点、子どもの利益の最大限の尊重」をあげている。しかし具体的な対応は就労支援を中心とした保育サービスの多様化政策にほぼ限定されてしまった。しかも就労支援を中心にした「保育対策」も、表(2)のように、94年6月の「エンゼルプランブリード」の段階で構想されていたものからは、半分あるいは3分の一以下へと大幅に後退しているのが実態である。

「エンゼルプラン」が「緊急対策」に限定されていく背景に財政的事情が、新ゴールドプランや消費税問題とも関連してあったことは周知の通りであるが⁷⁾、そのことが今後の都道府県および市町村における計画づくりおよびその実施の上での大きな限界につながる事となった。指針の「利用しやすい保育所」を目指した保育サービスだけの充実策が、はたして本当に「子どもの最善の利益」にかなうことなのかとする幼稚園関係者らの批判は正当なものと受けとめておく必要がある⁸⁾。

広範化するいじめや不登校、児童虐待問題の例をあ

げるまでもなく、今日のわが国の児童の成育環境は決して良いものではない。乳幼児に限らず、小、中、高校生にまでわたる児童健全育成や母子保健、さらには総合的な児童福祉政策の展開を求める要求には切実なものがある。「児童育成計画」の策定にあたっては可能な限り、たんなる「保育計画」にしないものを目指すことは当然のことである⁹⁾。

ところで、指針素案に基づき、その「計画」の内容構成をみたときには、市町村児童育成計画も都道府県計画も、I、計画の意義、趣旨、ねらい、II、子どもおよび保育サービスの現状、III、将来サービスの目標量および種類、方法などを盛り込むものとされておりほとんど差はない。しかし実際の「計画」づくりには、都道府県レベルのものと市町村のそれとは当然ながら大きく異なるであろう。もちろんそのことが、市町村が広範にわたる独自の総合的な「児童育成計画」を立案することを妨げるものではないが、指針も指摘するように、都道府県、政令指定都市等では児童相談所にかかわる広域の児童福祉課題やひとり親家庭の問題、児童の健全育成策その他が幅広く盛り込まれる必要があるのは言うまでもないことであり、市町村では、団体委任事務としてその独自の権限下でできる児童福祉事業はほぼ保育サービスに限られるという特性や財政規模の限界も考慮する必要がある。しかし、市町村でのそれがたとえ狭い「保育対策」に限定されたとしても、「子育て」の意義を私的なものだけにとどめるのではなく、社会的なものへと広げる意義は重要である。

表(2) 保育対策整備目標数値 推移

| | 94.6.7案 旧連立与党福祉小委案 | 94.9.8案 厚生省案 | 94.12.18 緊急保育対策5か年事業 |
|------|-----------------------|---------------------|-------------------------|
| 0歳児童 | 33% (47万人) | 低年齢保育 80万人 | 同左 60万人 (平成7年 現在、47万人) |
| 1～2歳 | 66% (180万人) | 延長保育 14000か所 | 同左 7000か所 (同 2530か所) |
| 3～6歳 | 33% (130万人) | 一時保育 7000か所 | 同左 3000か所 (同 600か所) |
| | 計 約350万人 | 病後時保育 2200か所 | 同左 500か所 (同 40か所) |
| 学童保育 | 66% (240万人) | 学童保育 15000か所 | 同左 9000か所 (同 5250か所) |
| | | 子育て支援センター 7000か所 | 同左 3000か所 (同 354か所) |
| | | 母子保健総合センター 120か所 | 多機能保育所 1500か所 (同 200か所) |
| | 〈備考〉育児休業利用 33% | | |

(注意) * 9月8日 厚生省案は平成16年度までの10年計画のものである

(出所)『保育所問題資料集』95年版、『保育情報』等より作成

3. 計画作成過程における諸問題

地域における「児童育成計画」の策定手順は、指針素案では図(1)のように、現在の処理状況の把握→意向(ニーズ)調査→ニーズの有無の判定→当該自治体の政策判断→当該自治体の育成計画の完成の順に示されている。

これらの策定過程についての問題の大半は、いわゆる利用者の手続き的権利にかかわるものである。言うまでもなく、民主的な計画の策定にあたっては、その策定のための委員の選出が(公募などの方法で)、民主的に選ばれることから初め、計画作成のためのアンケート(ニーズ)調査内容の検討、その実施方法、分析の一連の過程に住民が主体的に参加することの保障が必要である。さらにその決定結果にたいする履行の担保も必要となる。

ここでは策定過程の問題を具体的に、①計画づくりの方法にかかわる問題、②保育ニーズの概念とその把握方法にかかわる問題、③保育所の地域での在り方にかかわる問題の3点にしばって小考しておきたい。

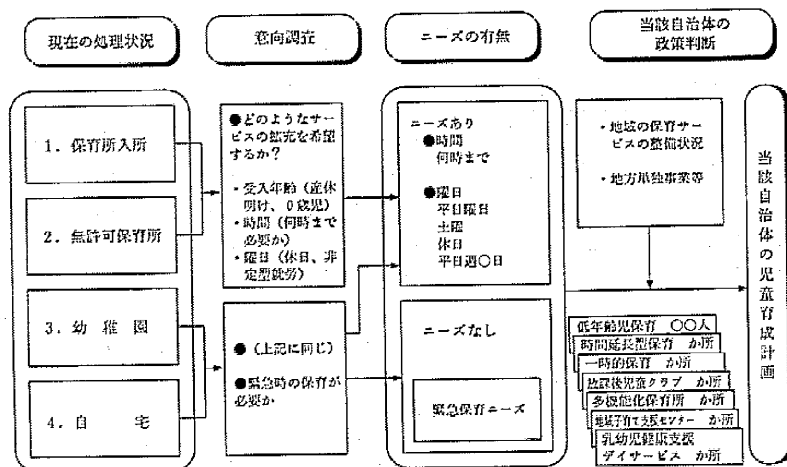
①計画づくりの方法にかかわる問題

計画づくりが實際上ほとんどの市町村で行政主導で急いで進められていることはすでに述べた。地方自治原則を持ち出すまでもなく、住民および利用者のための計画づくりに当事者の参加が不可欠であるのはいうまでもないことである。しかし、現在実際にすすめられている計画づくりは、ほとんどが平成7年度の単年度事業ですすめられている関係もあり、そうした展開

にはなっていない。モデル事業として計画づくりをすすめているほとんどの市町村が7年度中には計画づくりを終えると伝えられており¹⁰⁾、計画あるいは調査段階からの「住民参加」の体裁をとったところでも、その実態は形式だけと言わざるを得ないところが多い。

例えば、現在計画を策定中のJ市の、その委員の構成メンバーをみると、当該行政担当者を除いた15人(男性6人、女性9人)は、保育関係者や学識経験者、主任児童委員、結婚・出産を控えた若者、女性団体関係者、子育て支援に熱心な企業の代表などそれなりに多様な顔ぶれが揃っている¹¹⁾。しかしそれらのメンバーを集めた会議は、10月24日の第1回目の委員に委嘱状を交付する時を含め、3月の計画答申まで3～4回程度しか予定されていない。計画づくりを現在すすめている他の市町村でもこうした事情は大同小異のようである。その委員会の過程は、顔合わせ、基本事項についての確認、アンケート調査の集計結果の報告、そしてほとんど行政が作成した「最終計画書」の報告の了承の過程がその流れである。時間的に限られていることもあり、調査の方法や内容、そしてその分析から総合的な計画づくりへと進む一連の過程に対して、委員たちは実質的にはほとんど関与していないと言わざるを得ない状況である¹²⁾。さらに中には「ゴールドプラン」の時の場合と同様に、その調査・立案を実質上調査会社にまかせていると推測される市町村も散見される¹³⁾。これでは行政による「はじめに計画ありき」、拙速と批判されても仕方がないであろう。

図(1) 地方児童育成計画作成の流れ



(出所)「児童育成計画 素案」

②保育ニーズの概念とその把握方法にかかわる問題

国の「緊急対策」に対応した計画づくりは、サービス目標量を数値化するものであるから、ニーズ調査は当然不可欠と考えられる。しかし問題はどのような方法、内容の調査をするかによってその結果が大きく異なってくるものと考えられることである。さらに言うならば、その前に最も重要な問題は、地域における保育ニーズ＝「保育に欠ける」概念をどう考えるかということである。指針はこの点に関しては、いわゆる狭義の「保育に欠ける」概念を前提としており、それ以上はあえて触れていない。しかしこの問題の検討は、幼稚園との関係を含め、保育所の時代や地域社会に対応した措置制度の在り方を考察するときの根本にかかわる避けて通れない問題である。

図(2)は筆者の調査による新潟県各市町村のその「要保育」児童数の算出方法例であるが¹⁴⁾、その概念は当該各市町村の保育所の歴史的、社会的な役割、幼稚園の有無などによりきわめて多様である。

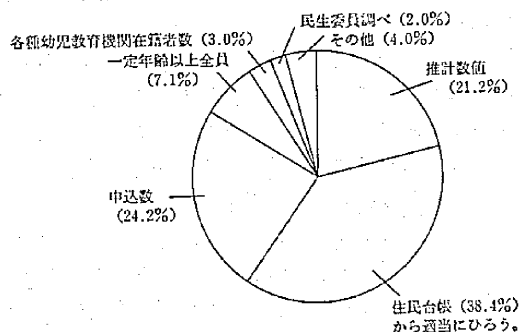
今日の地域における保育(所)ニーズの実態については、筆者は昨年の本研究紀要でもふれたところである¹⁵⁾。その中で、現実にはほとんど同じような人口、乳幼児数、就業構造を持ち、しかも隣接して地勢的にも類似する2つの町が、一方は就学前児童総数に対して70%近くが保育所に在籍し、一方の町ではわずか3%程度にとどまっている例を指摘した。また同様な在籍率でも、その中身として未満児が30%以上いる町とほとんど皆無に近い町の場合の例をあげ、そうした大きな相違がなぜ生じているのかの合理的説明はどのように考えてもできないことを論述した。それは結局のところ当該各市町村の保育行政の歴史と首長の政策的判断以外のなにものでもないと言わざるを得ないものであった。

指針も述べているように、今回の計画策定の整備目標数値の確定も最終的にはあくまで「政策的」なものである。ここではその根拠となる「保育に欠ける」ニーズもそうした性格のものであると理解しておくことが計画づくりの上からは最も肝心なことと思える。(その点では、次にとりあげる表(3)のアンケートの越路町がその計画の検討課題に、「保育所を必要とする児童すべてが入所できるよう、直接契約も含めた新しい入所条件を検討する」としていることは、厚生省のいわゆる「直接入所制度」構想に対応するものではあるが、公立保育所のみが設置されている町の一つの方向を積極的に示すものとして、その評価は別として、きわめて注目される。)

指針には、具体的な狭義の「保育に欠ける」=保育ニーズの把握の方法に限定しても問題がある。この点ではそもそも、「緊急対策」がいわゆる「都市型」の保育需要に対応することを強く意識しているという批判があるところであるが¹⁶⁾、「意向調査」自体にも同様に、例えば「ベビーシッター」といった語句に見られるように、全村保育型の農山村地域では通用しないと思われる使用例が見られる。(実際の地域の使用例ではS市のように、その語句を「子守さん」と置き換えるなどの工夫が見られる。)

實際上、図(1)において、「現在の処理状況」における保育所、無認可保育所、幼稚園に在籍する児童についての保育ニーズの把握は比較的容易であるが、自宅にいる乳幼児を持つ母親の中から、条件さええば自分の子どもを委託する可能性のある層＝「待機等の状態の児童」の数をどの程度見込むかはむづかしい。この点で、表(2)の「意向調査」の無職・専業主婦層への質問項目に、就労意欲の有無は聞いているが、さらに具体的に踏み込んで、「どのような状態になったら認可

図(2) 地域における要保育児童数の算出方法



(出所) 拙稿「保育所入所措置実態と地域保育行政の課題」『新潟経営大学紀要』95年3月創刊号115p

表(3) 就労意欲の有無

問42 働く意志はありますか。次の中から一つだけ選んでください。

- | | |
|---|---------|
| 1. 仕事を探している(求職活動中である) 2. 働く意志はあるが子どもの預け先がないので仕事を探せない 3. 具体的に働く予定がある | |
| 4. 子育てがある程度落ちたら働きたい 5. いい仕事があれば働いてみたい 6. 働くつもりはない 7. 病気のため働けない 8. わからない | (→問43へ) |

(出所)「子育てサービスの利用状況・意向調査」『実務必須 児童育成計画』77p

保育所にあずけたいと思いますか」という直接的質問が無いことは、利用者調査の目的からしても理解に苦しむところである¹⁷⁾。働くこうとする場合に、保育料や入所手続き問題、保育運営体制の不十分性といった事情が現在の認可保育所を利用しにくくしているネックであることは、先の保育問題検討会の指摘を待つまでもないことである。地域における保育ニーズとは、そうした問題が解決されたと仮定した場合の潜在的な保育ニーズまでが把握されてはじめて「調査」としての真の意味を持つものと考えられるからである。

③保育所の地域での在り方にかかわる問題

実際に保育所(制度)の改革、地域での保育所の在り方を考える場合には、当該保育所についての問題点をずばり尋ねる表(4)例のような質問が不可欠と思われる。「利用しやすい保育所」を作ろうとする認識には、現実に「利用しにくい保育所」状況があり、その解決をはかることがその出発点になるものだからである。

表(4)の越路町の集計結果は、地域での保育所の在り方を考える場合の具体的な参考となる。「保育料などが高い」とする利用者の割合が大きいであろうことはある程度予想されることであるが、地区により「保育内容良くない」と答えている利用者が50%にも達しているのには驚かされる。越路町は人口1万4千人程度の小さな町であるが、保育所のある4地域ごとに該当する保育所の問題とされていることが大きく異なっていることが興味深い。

この例のようにアンケート作成にあたっては、同じ市町村内でも通園地区別にその地域特性や保育所の問題点等々が具体的に明らかにできるような適切な質問の選定がなされ、またそのためにも調査対象や回収方

法に適切な工夫が必要である¹⁸⁾。こうした質問は地域の実態を良く知る者でなければできないことであり、こうした質問の無い厚生省「意向調査」をそのまま使用するわけにいかないのは、「保育ニーズ」の把握の場合の問題点と同様である。

この例で分かるように、地域、とりわけ狭い市町村の保育所の問題状況を探るアンケート調査は、その回答結果は直接その関係者(保育者)を特定することにつながる場合がある。文字通り保育所や保育者自らがその身を切る思いでなければできない質のものである。しかし本来、作成される「保育計画」はたんに利用者の利便性の向上をねらうものではなく、保育所の質的改革こそが問題として作成されなければならないものであった。そのためにこそ、その計画のまず最初に求められるものは、現在の保育所の保育内容や方法の運営体制反省・批判から出発するという厳しい真摯な姿勢なのである。

現在なされなければならないこうした調査の大きな目的と意義は、開かれた「利用しやすい」保育所を目指すための、その基礎的条件としての保育所(者)自身の情報公開の一步であり、保育所(者)自身による「自己評価」の一環であるというところにある。保育所が今後も、措置施設としての公共性を担保されるにはそうした努力を抜きにしては考えられない。求められている「保育所改革」論議の根底には、福祉界全体に近年強く求められてきている「施設評価(アセスメント)」の理念と課題が共通してあることを見落としてはなるまい。そうしたためにも調査票作成段階からの主体的な住民、利用者参加の理念が貫かれる必要があることと理解したい。

表(4) 現在の保育所の問題点の質問とその回答

▷地区別ファースト5

| 順位 | 〇〇地区 | △△地区 | ××地区 | □□地区 |
|----|---------------------|---------------------|--|---|
| 1 | 保育料などが高い (64.3%) | 保育料などが高い (66.7%) | 保育料などが高い (82.6%) | 保育内容良くない (50.0%) |
| 2 | 施設や設備不十分 (28.6%) | 土曜保育短い 22.2 (%) | 土曜保育短い (21.7%) | 施設や設備不十分 (50.0%) |
| 3 | 土曜保育短い (28.6%) | バスに保育いない (22.2%) | 報告・相談不十分 (21.7%) | 保育料などが高い (45.8%) |
| 4 | 登降園の融通なし (21.4%) | 報告・相談不十分 (11.1%) | 施設や設備不十分 (13.0%) | 給食等がわるい (8.3%) |
| 5 | 保育者が少ない (21.4%) | —— | 保育内容良くない (13.0%) 営利主義的である (13.0%) | 報告・相談不十分 (8.3%) 保育者が少ない (8.3%) |

(出所)『越路町 子どもの育成者アンケート調査』結果

4. 緊急保育対策等5か年事業と新潟県の新『社会福祉計画』

新潟県における『新社会福祉計画』は平成7年3月に策定・公表されたものである。旧『社会福祉計画』が平成3年6月に公表されたものであったので、わずか4年たらずで全面的な改定を余儀なくされたことになる。この背景には、この間における知事の交替という政治的理由、「障害者基本法」や市町村「老人保健福祉計画」策定等の法的義務に加え、予想以上の早さで進む少子・高齢化の進展と、国による子どもの権利条約の批准やエンゼルプランの公表という事態がある¹⁵⁾。

国全体の児童福祉重視の政策転換を反映し、新潟県でも、旧『社会福祉計画』においては児童福祉の比重は極めて軽いものであったが、新『社会福祉計画』では児童福祉が、「子どもと子育てにやさしい社会をめざして」とした独立した一章になり、その比重をかなり増していることが大きな特徴である。この児童福祉の章は、さらにその中が総合的な子育て支援を目的として、5つの節に分けられている。ちなみにその節のタイトルをあげると、「子どもと青少年の健全育成」、「子育てと仕事の両立」、「家庭や地域の子育て支援機能の強化」、「保護や援助が必要な子どもと家庭の支援」、「ひとり親家庭支援の充実」となっており、かなり児童福

祉全体に配慮したものとなっている。それら各節と「子育てと仕事の両立」の節についての相互関連や内容の検討にも興味深いものがあるが、本稿のテーマにそって、ここでは今回の国の「緊急対策」の7項目のサービスメニューに対応している「子育てと仕事の両立」の節についてのみ地域の保育計画の一例として検討を加えてみたい。

7事業メニューについての国と新潟県の数値目標および考え方の比較は表(5)の通りである。(国が上段欄、新潟県が下段欄)

完成目標年度が、新潟県は旧計画との整合性もあり、国の一年後の平成12年度におかれていること、国の保育対策の基本が人口30万人超の市部の保育所では、時間延長保育が2か所に1か所、同、一時保育が4か所に1か所等々になっているものが、新潟県では10万人超の市で同じ割合とされていることなどが異なるが、基本的には国の「緊急対策」にそったものとなっている。指針にもあるように、市町村での保育計画にはこうした数値および方向目標との整合性が求められることから、ここでは、前節との関連でのさらに具体的な懸念・問題点を指摘しておきたい。

表(5)を一覧し気がつく具体的な問題点には、①計画内容が市町村で自主的に定めて良いものとされながらも、実際には厚生省の定める7事業メニューに拘束さ

表(5) 新潟県新社会福祉計画と緊急保育対策等5か年事業の整備目標値・考え方の比較

| 事項 | 目標値 | | 考 え 方 |
|-----------------|--|-------------|---|
| | 国（6年度→11年度） | 県（6年度→12年度） | |
| 低年齢児保育 | 国 45万人→60万人 | | 過去のトレンドに基づき伸長した入所者数を確保するとともに、待機児童を解消できる水準 |
| | 県 7892人→13000人 | | 同上 |
| 延長保育 | 国 2230園→7000園 | | 東京23区および人口30万人以上の市に所在する保育所の2か所に1か所およびその他の地域に所在する保育所の4か所に1か所で延長保育を実施できる水準 |
| | 県 90園→240園 | | 市部（人口10万人超）の2か所に1か所、その他地域4か所に1か所 |
| 一時的保育 | 国 450園→3000園 | | 東京23区および人口30万人以上の市に所在する保育所の4か所に1か所およびその他の地域に所在する保育所の10か所に1か所で延長保育を実施できる水準 |
| | 県 90園→110園 | | 市部（人口10万人超）の4か所に1か所、その他地域10か所に1か所 |
| 乳幼児保健支援 サービス | 国 30園→500園 | | 人口10万人以上の市に10万人あたり1か所設置できる水準 |
| | 県 0園→3園 | | 同上 |
| 放課後児童 クラブ | 国 4520園→9000園 | | 小学校低学年児童のうち、共働きの核家族世帯数（パート等は除く）であって、近所に祖父母等保護者に代わる者がなく、放課後児童クラブの利用が必要な児童（全体で対象年齢児童の概ね1割弱）のすべてが利用できる水準 |
| | 県 79園→122園 （児童館） 58か所→228か所 （児童クラブ） | | 2万人以上の町に未設置をなくす水準 へきちをのぞく中学校区に1か所 |
| 多機能化保育 所の整備 | 国 5年間で1500か所 | | 昭和40年代に整備された保育所について、乳児保育、子育てサークル支援等の多様なニーズに対応できるように整備 |
| | 県 130園 | | 同上 |
| 地域子育て支 援センター | 国 236園→3000園 | | 各市町村に1か所設置できる水準 |
| | 県 1園→110園 | | 同上 |

（出所）新潟県「新社会福祉計画」および「緊急保育対策等5か年事業」より作成

れざるを得ないこと、すなわち実施の具体的担保が7事業メニューを除いては無いかまたは弱いこと、②7事業メニューの内容が幅広く子育てを支援するという地域ニーズに対して妥当なものであるのか、③数値目標の考え方の根拠とその水準が地域で適切なものであるのか、④関連してニーズ算定の根拠、等々である。これらの問題点が、今後の市町村での計画づくりとそ

の後の実施段階での具体的な大きな桎梏となるのではないかと危惧されるところである。

①の問題についての心配はすでに現実化している。新潟県の数値目標を伴った「緊急対策」の整備メニューそのものがほとんど国の「緊急対策」に対応しているという事実がなによりもそのことの危険性を物語っている。そのため旧社会福祉計画の特別保育の充実方策

の一つにあった休日保育、夜間保育の語句が、(国対策に合わせるかたちで)消えてしまい、それらについては、「休日や夜間の勤務に対応するため企業委託型保育サービスを促進します」とした雇用環境問題に後退させられてしまっている。たしかに、夜間保育に関しては深夜までにおよぶ延長保育C型が創設されその代用利用が可能ではあるが、休日保育については説明がつかない。全体として保育の公的責任の縮小として批判されても仕方のないところであろう。

都道府県による計画の実例については、北九州市のその計画のように、職員の職場内研修や週休2日制度の進展を配慮した計画のように児童福祉全体に配慮した独自性のある計画もある²⁰⁾。「地方版エンゼルプラン」や「保育計画」には法律による策定義務やこうしななければならないという義務も無いかわりに、こうしてはいけないという規定もない。しかし財政力の弱い市町村にとって、国による財政支援が限られたり無かった場合に、實際上独自の計画づくりをすすめていくことがかなり困難なことはこれまでの特別保育事業の進展度合いが示している。市町村による保育サービス格差が一段と大きくなるのが心配されるのである。

関連して②についての問題点が心配される。たとえば、従来から農山村地域ではいわゆる地域活動事業が特別保育科目設定事業として最も活発に行われてきていたが、それがメニューに無いことで相対的に比重が低下し今後どうなるのかという不安である。

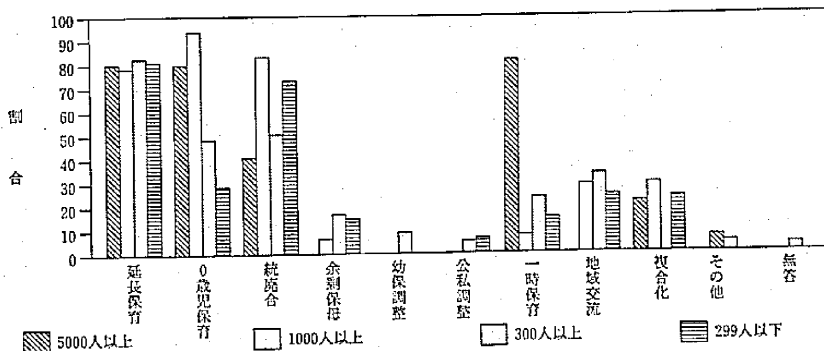
筆者は昨年の本『研究紀要』で、新潟県内を例にとり、図(3)のようにその当面する保育行政課題が人口規模(就学前児童人口)により大きく異なることを明らかにした²¹⁾。確かに図からも分かるように、延長保育や乳児保育などは今日では地域を問わない重要な政策課

題になっている。しかし農山村、とりわけ過疎化が進行している市町村においては、保育行政の当面する課題は依然として保育所の統廃合を含む再編成であり、施設の複合化、そして地域交流事業の展開が相対的に強く求められているものであった。

特別保育事業については、それらの事業の大半が、平成6年度からは特別児童手当勘定(厚生保険特別勘定)の補助金事業に移行させられており、その予算措置は措置(費)制度改革の動向とは連動しないかなり恒久的な地位を与えられたように筆者は感じている²²⁾。その移行の意味の検討も重要なことであるが、当面の「緊急対策」の対応については、その財源の配分比率の問題も含め、緊急保育対策のメニューとそれ以外の従来からの“地域型”の事業の取扱が5カ年事業の終了時点でどうなるのかという懸念材料となっている。今後の展開に注視していかなくてはならないところである。

③の問題点にかかわる、平成11年度末における最終の国の整備目標数値の根拠は筆者には全く分からないものである。目標の達成率は5年後における措置(費)制度の動向に直接かかわるものと予測されるだけにその整備目標数値は極めて重要なものであるが、しかしその肝心の根拠が理解できないのである。全体としての数値根拠としては、先にとりあげた、今回の整備目標数値が発表される1年半ほど前の旧連立時代の税制・福祉小委員会案(94年6月案)での女性の就労率の向上を根拠にしたものがあるが²³⁾、今回のそれが何を根拠にしているのか筆者は寡聞にして知らない。とりわけ、先にもあげた表(3)の94年9月段階での厚生省案(10年計画)と、12月の「緊急対策」(5年計画)とのつながりおよびその数値根拠がぜひ知りたいところである。

図(3) 乳幼児人口規模別保育行政課題(新潟県)



(出所) 拙稿「保育所入所措置実態と地域保育行政の課題」『新潟経営大学紀要』創刊号115p

いうまでもなく各保育メニューの必要度は、地域、市町村により異なるものである。常識的に考えれば、それら市町村の合計で都道府県全体としての水準が算定され、その総和として全国の必要度が算出されるものであろう。国全体としての整備目標数値とその考え方は都道府県、市町村を大きく拘束するものである²⁴⁾。その目安となる2か所に1園とか、4か所に1園というそのものの根拠が明らかにされる必要があろう。

整備目標数値に関しては、一般には全体としてかなり高いという評価がある²⁵⁾。地域、とりわけ公立の保育所しか設置されていない市町村で、これまで必ずしも特別保育事業、とりわけ延長、乳児保育などが進展してこなかった実情を知るものとしては、むしろ達成は不可能な数値に思える項目が多い。この点では「ゴールドプラン」が、市町村の独自の計画を積み上げた結果、国の計画を大幅に上回り、その進行途中で新「ゴールドプラン」として当初計画の上方修正を余儀なくされた展開とは全く反対の、全体として下方修正の経過をたどるのではないかと危惧されるものである²⁶⁾。しかしその中では、これからの就労支援と地域全体の育児力の強化をめざす保育所の基本方向を考えるならば、各市町村に1か所と予定されている子育て支援センターと、全国9000か所と予定されている放課後児童クラブ＝学童保育の目標はあまりにも低すぎるように筆者には感じられる。

しかし目標水準に関して論ずべき最も大きな問題は、個々のその数値目標が高いとか低いということではなからう。①～②の問題点とも関連するところであるが、「保育計画」に何よりも求められるのは、その理念とそれにもとづく説得力のある数値（サービス）根拠だからである。各市町村では、地域の保育ニーズと保育所のあるべき方向論議に踏まえた、子どもと住民主体の独自の水準の展開を期待したい。

④の問題点については、「アンケート」の内容や方法、潜在的なニーズの把握の必要性等々の問題については前節ですでに述べた通りである。地域における保育の在り方は、そもそも「保育に欠ける」概念そのものが一様でないことを認めることから出発すべきものである。そうした実情を無視したところでの、狭義の「保育に欠ける」ニーズの測定は無意味なだけでなく、「利用者が少ないと見込まれるから」などという予測を根拠にした、保育所の統廃合、保育サービスの縮小などの結果を招来しかねない恐れがあることを指摘しておきたい。

5. むすびにかえて一地域保育計画策定の在り方について

「利用しやすい保育所づくり」を目的とした「緊急対策」は、一方における「保育問題検討会」のいわゆる保育所の直接入所制度議論とも重なり、その動向が注目されるものである²⁷⁾。全国的に措置（費）制度の「見直し」、「改革」の緊張がたかまっていくと思われるこれからの5年間は、むしろ各市町村がどれだけ主体性を発揮して独自の子育て支援策をつくり出していかかが厳しく問われる過程である。子どもの社会的扶養の充実過程は、高齢者の社会的扶養がようやくほとんどの市町村で合意されつつあると思うものに比較するならば、まだまだ大きく遅れていると言わざるを得ない現状である。そこには地域住民や行政は言うまでもなく、保護者や保育者までの大きな意識改革を必要とするものがあり、そう単純ににすむとも思えない。

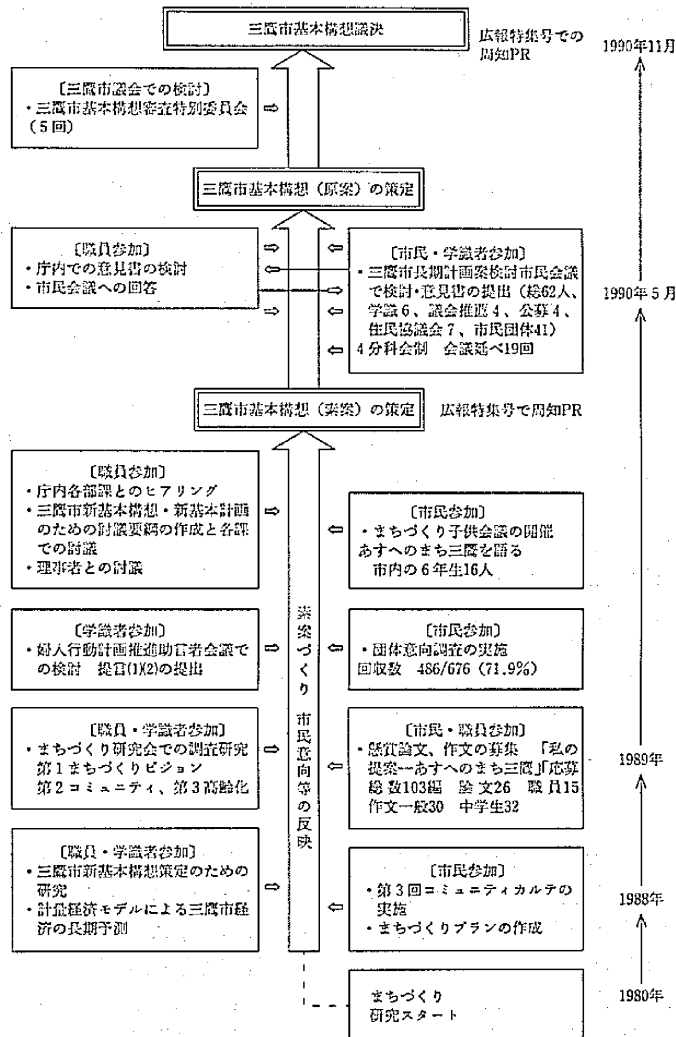
しかし当面の行政課題として考えるならば、団体事務化後、保育料を中心に全国的に市町村による保育サービス格差が広がっている。財政事情がその背景に大きな理由としてあることは先に述べた通りであるがそれだけではない²⁸⁾。市町村、住民、関係者が「子育て」事業の意味をどのように捉えているかでそのサービスに大きな相違が生まれているのである。各市町村では法による策定義務は無いが、できるだけ最善の「児童育成計画」をつくり、それを急ぎ実施していくことが強く求められている。

そのためには住民主体の立場で「ゴールドプラン」の作成をした先発市町村の経験に学ぶことが有効に思われる。その一例として有名な三鷹市の例を図(4)に掲げ、計画作成過程の在り方の参考として全体のむすびに代えておきたい²⁹⁾。

その策定過程は公募による市民委員の選出、作文による小学生の意見聴取をふくむ、文字通りの「市民総参加」である。そうした作成方法の意義については行政担当者自身の次の言葉をあげておきたい。

「なぜ、ここまで手間暇かけるのかという疑問を抱く方もいるだろう。それは、計画づくりとは、地域における市民生活の現実を踏まえたうえでの、国際化や高齢化等の新しい時代の潮流や世界経済、立地環境変化に対応した政策立案過程だからである。計画づくりは、市民生活の質的向上を使命とする自治体固有の責任であり、将来の都市像を描く希望に満ちた夢のある作業であり、各自治体の地域特性とその実態を踏まえて積極的対応をすべきであろう。自治体計画づくりとは、地方自治の推進そのものであり、地方自治の政

図(4) 三鷹市基本構想策定フロー



(出所) 西三郎他編『新時代の自治体福祉計画』66pから作成

策化というプロセスを通じて、地方自治を実態化している作業である」

多くの者にとって計画づくりへの参加は、地方自治の原則をあげるまでもなく、市民としての当然の権利の行使であり、良き市民としての主体形成場となるものである。その経験と反省は同時に、次の「計画」作成後の実効性を上げるための基礎的要件の一つを形成することとなる。地方版エンゼルプラン＝「保育計画」づくりには、たんなる拙速の数字合わせではない、地域の特性にふまえた、理念のある子育ての未来像を強く求めたい。

註

- 1) 厚生省の監修による「実務必携児童育成計画地方版エンゼルプラン作成の手引」(ぎょうせい)が実際に公刊されたのは95年8月のことであるが、3月末にはその「素案」がすでに策定委員会から公表されている。本稿では必要に応じ両者を使い分けた。
- 2) 本稿でとりあげている新潟県の『新社会福祉計画』や、北九州市『北九州市保育5か年プラン』、神奈川県『かながわ子ども未来計画』などがその例である。さらに独自に、国のエンゼルプランに先だって「アイフルプラン」を実施している愛知県や、住民主体の良いものをこれから作ろうとしている

埼玉県のT村などそうした例は多い。

- 3) 計画づくりについては未定(白紙)の市町村が圧倒的に多い。新潟県でも平成8年度に計画しているのは13数市町村程度のものであり、8割程の市町村は未定、模様ながめである。7年度のモデル3市町村では、保育所の統廃合を含めた「適正配置」の問題が検討課題になっていることはアンケート内容からうかがえる。
- 4) たとえば、全国私立保育園連盟の保育21世紀セミナー(6月)や9月の全国研究大会等の募集要項に「地方版エンゼルプラン」という語句は見当たらない。ようやく95年秋ごろから関係者でその問題が組織的に討議されはじめられているにすぎない。
- 5) 拙稿「子どものための総合計画—新潟県新・社会福祉計画」『保育通信』, 95年9月号, 拙稿「地方版エンゼル・プランその検討の一視点」『エデュケア21』, 95年11月号など。平成7年度版の『保育白書』もふれているが、具体的な緊急計画の中身の問題点を計画づくりに関連させては踏み込んでいない。
- 6) 新潟県における新『社会福祉計画』の児童福祉分野、とりわけ保育にかかわる部分は筆者も委員として加わる「新潟県児童環境づくり推進協議会」での討論結果を一定ふまえて作成されたものである。その他数市町村の計画づくりに直接・間接にかかわりを有している。
- 7) 「緊急対策」の財政規模については総額で2兆6000千億円(地方負担分を含む)とされており、94年6月案の水準では4兆円と見込まれるものであった。しかし、当面は6000億円でスタートしており、それも単年度ごとの見通ししかもたないものである。実際に95年度ではわずか250億円程度、他に厚生保険特別会計で110億円程度である。予算面から計画の達成が危ぶまれるのは当然である。
- 8) 全日本私立幼稚園連合会、教育・保育制度問題検討プロジェクト報告(95年5月)「教育・保育制度について」『エデュケア21』10月号の批判参照。
- 9) 全国私立保育園連盟「児童育成基盤整備等推進事業実施状況調べ」参照。各市町村の事業内容の詳細はほとんど未定であるが、具体的な施策では、子育て＝「保育計画」中心の傾向が強い。
- 10) 前掲連盟の調査では55自治体が95年度中に、12自治体が96年度中の完成をめざしている。
- 11) 『上越タイムス』, 95年10月26日号参照。保育園関係者が3人と多いが、その他に看護婦や子育てモデル室利用者、教員、会社員、女性大学参加者など、

特に女性の委員の顔ぶれが多彩である。

- 12) J市のみならず、S市の場合も同様である。前掲連盟の全国調査でも95年10月段階で、審議会の設置そのものをどうするか検討中とする山形市のような例がある。検討会の設置を新規にするところは半数程度であり、残りは既存の委員会および行政部内の対応である。指針にはその策定体制は関係者、利用者、専門家の意見も広くとりいれるようにとあるが、それらの者が実質的に大きく関与していると感じられるところは少ない。
- 13) 前掲連盟の調査では、ニーズ調査を業者委託にしているところは5市町村であるが、実際には人口規模の大きいところではかなりがそうした方法をとるものと思われる。ゴールドプランの場合では住民主体の計画づくりをしたところは3分の一程度のものである。『朝日新聞』93年1月10日号参照。
- 14) 拙稿「保育所入所措置実態と地域保育行政の課題」『新潟経営大学紀要』創刊号, 95年3月, 参照のこと。94年5月に筆者が県内112市町村に行ったアンケート結果で、新潟県内99市町村の回答結果の集計である。
- 15) 拙稿「近年における保育政策の転換と保育所の改廃動向についての一考察」『県立新潟女子短期大学研究紀要』NO. 32, 95年3月。
- 16) 新澤誠治「今かかえている保育園の課題」『エデュケア21』95年8月号, 43頁。
- 17) この背景に幼稚園関係者への配慮があったことは推測できるが、幼稚園を有さない町村での調査にはこれでは困ることは明白である。
- 18) 越路町の例では保育所を経由せず、町役場が郵送で直接利用者から回収する方法をとっている。保育所を経由したら保育所そのものについての回答結果が歪められる恐れがあることは利用者心理を考えれば明白である。
- 19) 計画策定の理由として「新社会福祉計画」の「計画策定のあゆみ」では平成6年1月に「第5次新潟県長期総合計画」が策定されたことなど、本稿で述べたような大きな理由を5点をあげている。
- 20) 註(2)参照。
- 21) 拙稿「近年における保育政策の転換と保育所の改廃動向についての一考察」『県立新潟女子短期大学研究紀要』NO. 32, 95年3月。
- 22) 特別保育事業を措置費ではなく、こうした特別会計、補助金事業に移行したことには保育園関係者の

批判がある。しかしその結果、財源確保がある程度恒久的に見通せるようになったことは、厚生省の当初考えていた措置制度改革が頓挫したためと解釈することもできる。

- 23) 連立与党税制協議会福祉小委員会の6月7日案による目標数値は、「出産子育て期の女性(25~34歳)の労働力率が93年時点における56%から2000年でのそれが66%になるものと仮定し、0歳児でのそれを4%から33%に、1~2歳児は15%から66%になるなど急激に増大するとした予測である。なお詳しくは、『保育情報』94年7月号参照。
- 24) 指針はこの点で都道府県、市町村の計画に国の計画との整合性を求めている。指針のその数値、方向目標を離れることは現実的にはかなり困難なことである。
- 25) 「第38全国私立保育園研究大会、基調報告」『保育通信』95年11月号3頁、など。
- 26) 例えば、新潟県を例にとっても、平成8年度までで計画づくりをすすめると考えられているのは15市町村程度である。県全体では1割程度にすぎない。「緊急対策」で残されている年月が残り3年に

すぎず、当初の計画の達成はかなり難しいと言わざるを得ない展開である。

- 27) 「エンゼルプラン」骨子素案では、保育制度改革は「保育所措置制度の見直しを含めた保育システムの多様化・弾力化をすすめる」となっていたが、12月の「エンゼルプラン」では「保育所制度の改善・見直しを含めた」という表現に変わり、保育問題検討会の最終報告書の両論併記のかたちにより近付いている。しかし、児童福祉法の改正問題に関連して措置(費)制度改革の火種はそのまま残されている。
- 28) 全国私立保育園連盟『全国市区町村保育所行財政動態調査結果概要版』(平成7年10月1日)によれば、例えば平成5年度の保育料の徴負担率では財政規模の大きい東京都が46.7%で全国最低であるが、第2位には53.0%で秋田県が続いている。財政力指数だけではないのである。
- 29) 「みたか福祉プラン21」の策定経過については、西三郎他編『新時代の自治体福祉計画』、第一書林、93年9月10日、78~79頁。